

Aus dem Institut für Pflanzenernährung und Bodenkunde

**Judith Haugwitz
Ewald Schnug**

**Nachhaltige Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
in Polen im Zuge des EU-Beitritts
Instrumente und Herausforderungen**

Manuskript, zu finden in www.fal.de

Published in: Landbauforschung Völkenrode 51(2001)1/2,
pp. 11-20

**Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2001**

Nachhaltige Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in Polen im Zuge des EU-Beitritts - Instrumente und Herausforderungen

Judith Haugwitz und Ewald Schnug ¹

Zusammenfassung

Polen steht kurz vor dem Beitritt zur EU, der erhebliche Konsequenzen für die Landwirtschaft haben wird. Zur Begleitung des Strukturwandels im Beitrittsland stellt die EU die Instrumente PHARE, ISPA und SAPARD zur Verfügung.

Der Beitrag beschreibt die Situation Polens vor dem Beitritt zur EU, die durch den Beitritt zu erwartenden Probleme für die Landwirtschaft und über die Hilfsprogramme zu erwartenden Struktureffekte und Probleme.

Schlüsselworte: Osterweiterung, PHARE, ISPA, SAPARD, ARMA

Abstract

Sustainable agriculture and rural development in Poland joining the EU

Poland is close joining the EU. This will have significant consequences for agriculture in the country. To ease the structural changes in the country the EU offers the instruments PHARE, ISPA and SAPARD:

The paper describes the situation of Poland close before joining the EU, the expected problems for the agricultural sector and the expected effects and problems of the programmes employed.

Keywords: EU-enlargement, PHARE, ISPA, SAPARD, ARMA

1 Einleitung

Polens ehemaliger Landwirtschaftsminister Roman Jagielski prophezeite vor einigen Jahren, dass von rund 2 Millionen landwirtschaftlichen Betrieben in Polen lediglich sechshunderttausend weiter existieren können. Mit dieser pessimistischen Aussage zog er den Unmut der eigenen Bauernpartei auf sich, hat aber wahrscheinlich die Situation realistisch eingeschätzt. Viele Betriebe gelten als zu klein und nicht überlebensfähig. Alternativen gibt es jedoch für viele Landwirte nicht. Die Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum Polens beträgt bis zu 40 %, ein Grund, warum viele Bauern an ihrer wenig ertragreichen Wirtschaft festhalten. Dieser Bericht gibt einen Überblick über die Situation der polnischen Landwirtschaft und die Probleme in diesem Sektor im Hinblick auf den bevorstehenden EU-Beitritt. Er befasst sich außerdem mit den wichtigsten Instrumenten, mit denen die polnische Regierung und die EU die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung fördern. Dabei wird insbesondere das Beitrittsinstrument SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) beleuchtet und die Herausforderungen hinsichtlich der Implementierung dieses Programms dargestellt.

2 Die Bedeutung des polnischen Agrarsektors

2.1 Verwaltungsstruktur

Polens Territorium erstreckt sich über 313.895 km². Die Einwohnerzahl belief sich 1997 auf 38.6 Mio. Personen. Gemäß den Kriterien der Europäischen Union wird Polen als ein mittelgroßes Land eingestuft.

Von 1975 bis 1998 war Polen gegliedert in 49 Wojewodschaften, die sich wiederum in 2.465 *gmina* (Gemeinden) unterteilten. Im Rahmen einer umfassenden Verwaltungsreform im Juli 1998 wurde die Anzahl der Wojewodschaften auf 16 reduziert. Darüber hinaus wurde zwischen der Wojewodschaft und der Gemeinde eine weitere, mit dem deutschen Landkreis vergleichbare administrative Ebene geschaffen, die der *powiat*. Insgesamt wurden 308 *powiaty* errichtet und mit administrativen Befugnissen ausgestattet (Anonym, 1998)

¹ Institut für Pflanzenernährung und Bodenkunde der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

2.2 Beschäftigung in der Landwirtschaft und Betriebsstruktur

In Polen waren 1996 4,1 Millionen Menschen in der Landwirtschaft tätig. Der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen beträgt damit circa 27 %. Im EU- Durchschnitt beläuft sich dieser Anteil auf lediglich 5,1 %. An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass nicht alle Landwirte ihr Einkommen ausschließlich aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit erwerben. Viele Landwirte im Sinne der Statistik erzielen nur einen Teil ihres Einkommens aus landwirtschaftlichen Erträgen und üben einen weiteren Beruf aus, andere produzieren nur zum Eigenverbrauch.

Der Anteil der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt beträgt ungefähr 6,0 %. Im Vergleich zum EU-Durchschnitt, wo der Anteil nur 1,7 % ausmacht, ist dies beachtlich, gemessen an der hohen Beschäftigungsrate allerdings klein. Dies verdeutlicht die geringe Produktivität der polnischen Landwirtschaft.

In Polen ist im Gegensatz zu anderen osteuropäischen Ländern nur ein kleiner Teil der Landwirtschaft kollektiviert worden. Ehemalige staatliche Großbetriebe sind im Nordwesten des Landes angesiedelt, in den anderen Teilen Polens wird die Landwirtschaft fast ausschließlich von kleinen Familienbetrieben beherrscht. Die durchschnittliche Größe der ca. 2 Millionen privaten Betriebe beträgt etwa 7 ha. Auch hier ist ein regionaler Unterschied sichtbar: besonders klein sind die Familienbetriebe im Südosten mit durchschnittlich 4 ha, größer im Nord-Westen mit ungefähr 13 ha.

Eine Entwicklungshürde bildet insbesondere in südöstlichen Gegenden Polens die Flächenaufteilung der Betriebe. Fast die Hälfte der Betriebe in Südost- und Mittelpolen besteht aus zwei bis drei Grundstücken, die zum Teil mehr als zehn Kilometer voneinander entfernt sind. Optisch äußert sich diese Zersplitterung durch schmale Ackerstreifen, welche die Landschaft durchziehen.

Fast die Hälfte der polnischen landwirtschaftlichen Betriebe hat sich nicht auf ein bestimmtes Produkt spezialisiert, sondern produziert verschiedene Agrarerzeugnisse. Der übliche Weg der Einkommenserhöhung, über Konzentration, Spezialisierung und Vergrößerung der Produktion und den daraus folgenden Kostensenkungen, blieb vielen Betrieben somit bisher versperrt; dies ist ein Grund für das niedrige Produktivitätsniveau und die geringe Konkurrenzkraft vieler Betriebe. Auch die kommunistische Agrarpolitik hat hierzu ihren Teil beigetragen. Zwar hat sie es nicht geschafft, den Bauern ihre privaten Flächen zu nehmen, andererseits hat die Regierung aber versäumt, die landwirtschaftlichen Betriebe nachhaltig zu fördern.

2.3 Der ländliche Raum in Polen

Insgesamt ist die Bevölkerung Polens wesentlich ländlicher geprägt als die in den westeuropäischen Ländern. Ungefähr 14,7 Mio. Polen wohnen in ländlichen Gebieten. Dies entspricht einem Anteil von 38 % der Gesamtbevölkerung. Die Mehrzahl der ländlichen Ortschaften ist klein und die Infrastruktur ist zum Teil noch sehr unterentwickelt.

Viele Ortschaften haben kein ausreichendes Straßennetz. Noch 1995 verfügten einer Umfrage zufolge lediglich 62 % der ländlichen Bevölkerung über fließendes Wasser, Toiletten und Badezimmer und lediglich 10 % über Gasleitung und Zentralheizung. Der Bedarf an Kläranlagen ist bei weitem nicht gedeckt. Auch die soziale Infrastruktur ist unzureichend ausgebaut. Bewohner von ländlichen Gebieten haben in viel geringerem Maße Zugang zu Schulen, Banken, Postämtern sowie zur Gesundheitsversorgung und zu kulturellen Einrichtungen (Anon, 1999a)

2.4 Verarbeitung und Vertrieb von Agrarprodukten

Handel und Distribution von Agrarprodukten werden auch zehn Jahre nach dem Ende des kommunistischen Wirtschaftssystems durch verschiedene Unzulänglichkeiten behindert. Moderne marktwirtschaftliche Strukturen haben sich in nur geringem Maße entwickelt. Die Beziehungen zwischen Erzeugern, der Lebensmittelindustrie sowie dem Großhandel sind schlecht entwickelt. Es gibt nur wenige Erzeugergemeinschaften, Genossenschaften, Lohnunternehmen oder Maschinenringe. Dies ist zu einem großen Teil zurückzuführen auf die vorherrschende Abneigung gegen jegliche Art von Zusammenschlüssen, bedingt durch die negativen Erfahrungen aus dem Kommunismus. Die zerstückelte Produktionsstruktur, unzureichende Marketingstrategien- und Kapazitäten und die Abwesenheit von starken Genossenschaften machen es den landwirtschaftlichen Betrieben schwer, Agrarprodukte in den richtigen Mengen und in der richtigen Qualität herzustellen und auf den Markt zu bringen. Ein Teil der landwirtschaftlichen Betriebe ändert jährlich die Produktionsrichtung. Die Produktion wird ohne vorhergehende Verkaufs- und Absatzpreisgarantien aufgenommen. In der Praxis läuft es oft darauf hinaus, dass der Bauer seine eigenen Produkte auf dem Markt oder auf Straßenständen verkauft.

Gegenwärtig verzeichnet jedes vierte Agrar- und Nahrungsmittelunternehmen Verluste bei laufenden Geschäften. In den Fällen, in denen die Privatisierung mit strategischen Investitionen einherging, kam es zum Kapitalzufluss und technologischer Weiterentwicklung und einer schnellen Verbesserung der finanziellen Lage von Betrieben. Im allgemeinen gibt es jedoch eine Diskrepanz in der Nahrungsmittelindustrie: neben international voll konkurrenzfähigen Betrieben gibt es Unternehmen mit niedrigen Standards und geringer Produktionsqualität.

2.5 Außenhandel

Trotz des umfangreichen Agrarsektors verzeichnet Polen seit 1992 ein Bilanzdefizit im Außenhandel mit Agrarprodukten. Im Jahr 1998 betrug dieses Defizit ca. 0,5 Mrd. USD. Hauptursache dafür ist die sinkende Wettbewerbsfähigkeit der polnischen Exportpreise. Exporte werden in Polen nicht subventioniert, wie es in vielen anderen Teilen der Welt der Fall ist. Darüber hinaus gibt es praktisch keine Schutzmaßnahmen, die den eigenen Markt vor hohen oder subventionierten Importen schützen. Negativ wirken sich außerdem niedrige Gesundheits- und Qualitätsstandards sowie unzureichende Marketing- und Werbestrategien aus.

Ein Großteil der polnischen Exporte geht in die EU, ein fast ebenso großer Anteil in Länder der ehemaligen Sowjetunion. Da der europäische Markt für polnische Produkte nur bedingt zugänglich ist, ist der Handel in Richtung Osten nach wie vor sehr wichtig für die polnischen Exporteure. Mit der GUS hat Polen einen Handelsbilanzüberschuss. Dementsprechend setzen sich die polnischen Marktteilnehmer für eine Aufrechterhaltung dieser Handelsbeziehungen auch nach dem EU-Beitritt ein. In den letzten Jahren ist die Kaufkraft der Konsumenten in der ehemaligen Sowjetunion wegen der anhaltenden Wirtschaftskrise allerdings erheblich gesunken, was sich wiederum negativ auf die Exporte aus Polen auswirkt.

2.6 Potenziale

Die bisher dargestellten Strukturmerkmale werden allesamt als Barrieren für die Entwicklung der polnischen Landwirtschaft angesehen. Neben all diesen problematischen Faktoren birgt der polnische Agrarsektor aber auch ein großes Potential. Auch wenn die Hygiene- und Qualitätsstandards formal gesehen oft nicht denen in der EU entsprechen, zeichnen sich die polnischen Agrarprodukte durch eine gute Qualität und einen Geschmack aus, der den Produkten aus der EU in nichts nachsteht.

Von Vorteil für die Konkurrenzfähigkeit polnischer Agrarprodukte auf dem europäischen Markt sind die natürlichen Produktionsbedingungen. Aus bodenkundlichen Untersuchungen geht hervor, dass in Polen über 80 % der landwirtschaftlich genutzten Böden mit Schwermetallen nicht verseucht sind oder lediglich minimale Mengen enthalten. Die landwirtschaftliche Produktion ist viel weniger intensiv als in den meisten EU-Mitgliedsstaaten. Aufgrund der begrenzten finanziellen Mittel ist der Gebrauch von Düngemitteln und Pestiziden wesentlich geringer als in der EU. Angesichts des wachsenden Umweltbewusstseins vieler Bürger und eines steigenden Bedarfs an gesunden Lebensmitteln, kann Polen als Lieferant von hochwertigen Nahrungsmitteln in Zukunft eine Rolle spielen.

Aus dem Vorhergehenden wird deutlich, welchen wichtigen Stellenwert die Landwirtschaft und die damit verbundene ländliche Bevölkerung in Polen einnimmt. Den

zuständigen Autoritäten in Polen wird damit die schwierige Aufgabe zuteil, eine Modernisierung und Produktionssteigerung der Landwirtschaft zu realisieren und sich dabei an sozialen und ökologischen Zielsetzungen zu orientieren.

3 Die Folgen des bevorstehenden EU-Beitritts Polens

Der bevorstehende EU-Beitritt Polens birgt sowohl Chancen als auch Gefahren. Es wäre voreilig, zu diesem Zeitpunkt eine Bilanz zu ziehen. Ob letztendlich die Vorteile oder Nachteile überwiegen, wird unter anderem von den künftigen Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik abhängen. An dieser Stelle muss außerdem darauf hingewiesen werden, dass sich in Polen, auch unabhängig vom bevorstehenden EU-Beitritt, eine Strukturänderung vollziehen muss, die früher oder später zu einer Konzentration von Betrieben und einer Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft führen wird. Der EU-Beitritt wird diesen Prozess lediglich beschleunigen, beziehungsweise verstärken.

3.1 Vorteile

Im Rahmen des EU-Beitritts werden zusätzlich Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Die finanziellen und technischen Hilfsprogramme werden die inländischen Mittel ergänzen. Es ist zu erwarten, dass ein erheblicher Teil der Mittel aus den Struktur- und Kohärenzfonds direkt oder indirekt der Land- und Ernährungswirtschaft beziehungsweise der ländlichen Entwicklung zugute kommen wird. Die drei wichtigsten Programme, in deren Rahmen bereits im Vorfeld der EU-Integration finanzielle Mittel verfügbar sind, sind PHARE, ISPA und SAPARD. Polen wird auf jeden Fall sehr lange Netto-Empfänger Land bleiben.

Zweitens rechnet man mit einem Zuwachs des Exports in die EU-Mitgliedsstaaten. Der Zugang zum EU-Markt wird derzeit noch durch hohe Zölle erschwert. Da der Produktionsfaktor Arbeit in Polen vergleichsweise günstig ist, sind vor allem bei den Produkten Wettbewerbsvorteile zu erwarten, die sehr arbeitsintensiv sind. Dazu gehören Obst, Gemüse, sowie Erzeugnisse aus dem ökologischen Landbau.

Ein dritter Vorteil ergibt sich aus dem zu erwartenden Kapitalfluss aus den bisherigen EU-Mitgliedsstaaten in die polnische Landwirtschaft und insbesondere in die Nahrungsmittelindustrie. Mit den Investitionen wird das für Modernisierung und Expandierung nötige Know-how zur Verfügung gestellt.

Weiterhin erhofft man sich im Zuge der Einführung der GAP eine Verbesserung der Einkommenssituation der Landwirte. Diese Möglichkeit entsteht durch Subventionen und Garantiepreise, die den europäischen Landwirten im Rahmen der GAP gewährt werden. Angesichts der maroden Lage der GAP ist jedoch sicher, dass das Garan-

tiepreissystem in seinem jetzigen Zustand nicht auf die Kandidatenländer übertragen werden kann. Die direkten Einkommenshilfen, die seit der sogenannten McSharry-Reform von 1992 vermehrt die Subventionen und Garantieprieße ersetzen, werden den polnischen Landwirten ohnehin nicht zur Verfügung stehen. Die Tatsache, dass die direkten Einkommenshilfen nicht auf die Beitrittsländer übertragen wird, hat die Diskussion um die Einführung der GAP in Polen verschärft und emotionalisiert.

Schließlich kann der EU-Beitritt ein brauchbares Instrument sein, Polens ländliche Räume auf einen nachhaltigen Weg zu bringen, z. B. durch die Umsetzung der EU-Umweltgesetze, Umweltprojekte und Fortbildung. In diesem Zusammenhang können sich auch Richtlinien für Bürgerbeteiligung und bessere Information positiv auf die Zusammenarbeit im Umweltschutz auswirken. Schon jetzt berufen sich NROs in Polen auf das EU-Recht auf Bürgerbeteiligung in Entscheidungsprozessen und fordern einen stärkeren Zugang zu Umweltinformationen.

3.2 Gefahren

Weiterhin ist auf folgende potenzielle Gefahren hinzuweisen:

Der EU-Beitritt verschafft den polnischen Erzeugern Zugang zu neuen Märkten, bedeutet gleichzeitig jedoch eine Öffnung der Grenzen für Waren aus anderen Mitgliedsstaaten und damit zusätzliche Konkurrenz für die Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie. Wenn die Preise für polnische Erzeugnisse steigen, kann es dazu kommen, dass Produzenten in Polen nicht im Preiswettbewerb mit der weitentwickelten und effizienten Landwirtschaft- und Nahrungsmittelproduktion stehen können. Der Produktivitätsrückstand der Beitrittskandidaten im Agrarsektor beträgt nach Expertenmeinung etwa 40 % in der Pflanzenproduktion und 50 % in der Tierproduktion (Weingarten, 1999). Es ist wahrscheinlich, dass ein Teil des polnischen Marktes zugunsten von Lieferanten aus der jetzigen EU eliminiert wird. Zudem ergeben sich Schwierigkeiten aus den Übergangsfristen, die bei der Einführung der GAP aller Wahrscheinlichkeit nach eine wichtige Rolle spielen werden. Sie sind zurückzuführen auf die besonders umfassenden Schutzregelungen im Rahmen der GAP und der langsamen Entwicklung des polnischen Marktes. Die aktuelle Öffnung der EU-Agrarmärkte ist für die polnischen Erzeuger nicht zufriedenstellend. Seit 1992 hat Polen ein Handelsbilanzdefizit mit der Europäischen Union.

Nachteilig werden sich auch die Kosten der zügigen Anpassung und Modernisierung an die EU-Anforderungen auswirken. Investitionen in moderne Technologien und Management werden auch unabhängig vom EU-Beitritt unverzichtbar sein, doch letzterer wird diesen Prozess beschleunigen. Viele Landwirte und Nahrungsmittelunternehmen werden bei dieser Modernisierung auf der Strecke bleiben.

Der bereits erwähnte verstärkte Wettbewerb hätte eine abrupte Umstrukturierung zur Folge, die unvermeidlich mit Beschäftigungsverlusten einhergehen wird. Da die Arbeitslosigkeit in ländlichen Gebieten bereits sehr hoch ist, kann dies zu großen sozialen Problemen führen. Besonders betroffen von einer solchen Entwicklung wären die Wojewodschaften im Südosten Polens, da die Landwirtschaft gerade dort überwiegend von Kleinbauern betrieben wird.

Die positiven Veränderungen in Richtung nachhaltige Entwicklung (siehe oben) können durchaus durch die negativen Begleiterscheinungen des EU-Beitritts wettgemacht werden. Es ist verbindlich für Polen, den gemeinsamen Besitzstand, den sogenannten *aquis communautaire* des Gemeinschaftsrechts zu übernehmen. Dabei wird nicht in ausreichendem Maße den spezifischen Bedürfnissen des Landes Rechnung getragen. Die Einführung des Modells der westeuropäischen intensiven Landwirtschaft würde die (bisher) vergleichsweise intakte Natur und große Artenvielfalt bedrohen. Trotz der extensiven Bewirtschaftungsmethoden und des niedrigen Gebrauchs von Pestiziden und Mineraldüngern sorgt die Landwirtschaft bereits jetzt für erhebliche Umweltprobleme in der Region. Sie ist verantwortlich für einen Großteil der Nährstoffeinträge in Böden und Gewässern. Der EU-Beitritt mit der damit einhergehenden Modernisierung und Ausweitung der Produktion würde die Situation verschärfen.

4 Instrumente zur Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums im Vorfeld des EU-Beitritts Polens

Seitdem den Staaten in Zentral- und Osteuropa eine Integration in die EU in Aussicht gestellt wurde, bereiten sich diese mit umfangreichen Maßnahmen auf die Übernahme des *aquis communautaire* und auf die Beteiligung am Binnenmarkt und der Gemeinsamen Agrarpolitik vor. Diese Vorbereitungen werden von der EU unterstützt. Der folgende Abschnitt behandelt die wichtigsten Heranführungsinstrumente der EU zur Förderung und Modernisierung der Landwirtschaft sowie zur Wirtschaftsförderung ländlicher Räume. Die Instrumente dürfen nicht unabhängig voneinander betrachtet werden, sondern ergänzen sich gegenseitig. Im nächsten Kapitel wird eines der Instrumente, das SAPARD-Programm, näher unter die Lupe genommen, da SAPARD besonders relevant für die ländliche Entwicklung ist und das Interesse der Autorin während der Projektphase hauptsächlich diesem Programm galt.

4.1 PHARE

PHARE (*Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy*) wurde bereits 1989 ins Leben gerufen, um den Übergangsprozess von vorerst nur Polen und Ungarn zu unterstützen. Mittlerweile wird über

PHARE der Hauptteil der finanziellen und technischen Zusammenarbeit der EU mit den mittel- und osteuropäischen Ländern geleistet. Die im Rahmen von PHARE finanzierten Maßnahmen betreffen Investitionen in den Bereichen der Infrastruktur, Wirtschaft, Verwaltung, Energie, Gesundheit und Sicherheit. Das PHARE-Programm ging im vergangenen Jahr bereits in seine dritte Phase. Ursprünglich ein Instrument zum Transformationsprozess der ehemals kommunistischen Staaten ist PHARE jetzt zu einem Beitrittsinstrument geworden. Damit hat sich auch der Charakter des Programms geändert. Die Prioritäten werden für jedes Beitrittsland in den sogenannten Beitrittspartnerschaften festgelegt. Die Beitrittspartnerschaften sind mehrjährig, können allerdings auf Vorschlag der Europäischen Kommission revidiert werden. Jedes Jahr unterzeichnet die Europäische Kommission mit dem jeweiligen Beitrittsland ein finanzielles Memorandum, in dem sämtliche auszuführende Projekte, einschließlich der Zeit- und Finanzpläne, enthalten sind.

Priorität in allen Kandidatenländern ist der Ausbau der Verwaltungsstrukturen, der menschlichen Ressourcen sowie der Verwaltungskennnisse für die Umsetzung und Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes. Ein zentrales Instrument in diesem Bereich ist das sogenannte Twinning. Im Rahmen von Twinning werden Beamte aus den nationalen Verwaltungen der Mitgliedsstaaten in die der Beitrittsländer entsendet. Schwerpunkte von PHARE 2000 in Polen sind Ausbildung, Entwicklung des Unternehmertums sowie Ausbau der regionalen Infrastruktur.

4.2 ISPA

Mit Hilfe des strukturpolitischen Instruments **ISPA** (*Instrument Structurel de Pré-Adhésion*) (Anon, 1999b) sollen Verkehrsinfrastruktur- und Umweltschutzmaßnahmen in den Kandidatenländern unterstützt werden. Im Zeitraum von 2000-2006 beträgt der jährliche Gesamtbeitrag 1,04 Mrd. EURO, die jeweils zur Hälfte auf die Verkehrs- und auf die Umweltinfrastrukturen aufgeteilt werden. Die Zuteilung für jedes Beitrittsland wurde von der Kommission anhand objektiver Kriterien festgelegt. Als größtes und bevölkerungsreichstes Land erhält Polen vom Gesamtbetrag eine Zuwendung von 30 - 37 %.

Im Rahmen von ISPA sollen im Vorfeld des Beitritts hauptsächlich infrastrukturelle Großprojekte gefördert werden. Anders als beim SAPARD-Programm, auf das später eingegangen wird, obliegen die Ausschreibungen und Genehmigungen der geförderten Projekte ausschließlich der Europäischen Kommission.

Als Instrument zur nachhaltigen ländlichen Entwicklung ist ISPA in erster Linie nicht geeignet. Die Ausrichtung auf infrastrukturelle Großprojekte führt dazu, dass Gemeinden und kleinere regionale Einheiten kaum Zugang zu ISPA-Geldern haben werden.

Eine Förderbedingung von ISPA ist die ‚Gemeinschaftsdimension der Investition‘. In diesem Zusammenhang

wird ein Großteil der Gelder voraussichtlich für den Ausbau des ‚Transeuropäischen Netzwerks Ost‘ der EU fließen. Dahinter verbirgt sich ein europaweites Fernstraßen-, Eisenbahn-, Flughafen-, Hafen- und Wasserstraßennetz.

Die Gelder, die für Umweltmaßnahmen verwendet werden, sollen den Kandidatenländern bei der Umsetzung des gemeinschaftlichen Umweltbesitzstandes unterstützen. Die Investitionen richten sich insbesondere auf die Trinkwasserversorgung, die Abwasserbehandlung, Müllentsorgungsanlagen und Bekämpfung der Luftverschmutzung. In diesen Bereichen hat Polen noch einen immensen Nachholbedarf. Allerdings liegt auch hier, wie bei den Verkehrsprojekten, die Befürchtung nahe, dass ländliche Kommunen nur schwerlich die in den Förderbedingungen vorgeschriebenen Mindestinvestitionssummen aufbringen können. Der geringe Bezug zur Nachhaltigkeit innerhalb des ISPA-Programms ist auch den Entscheidungsträgern selbst klargeworden. In der Umweltintegrationsstrategie des Verkehrsministerrates von 1999 ruft letzterer dazu auf, die Nachhaltigkeitsprinzipien der Union zu berücksichtigen und bei der Ausführung von ISPA den Ausbau von relativ ‚umweltfreundlichen‘ Verkehrsträgern wie Eisenbahn und anderen öffentlichen Verkehrsmitteln zu berücksichtigen.

4.3 SAPARD

Das Instrument SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) soll den Beitrittskandidaten bei der Umsetzung des *aquis communautaire* im Landwirtschaftsbereich helfen und Mittel für die notwendigen Strukturreformen im ländlichen Raum bereitstellen. Außerdem sollen die Kandidatenländer auf den zukünftigen Umgang mit Mitteln aus dem Strukturfonds vorbereitet werden. Im Zeitraum von 2000-2006 fließen 0,5 Milliarden EURO jährlich in die Kandidatenländer. Die Ausführung erfolgt dezentral, d.h. die Auswahl von förderungsberechtigten Projekten und die Verteilung der Gelder wird in den Beitrittsstaaten selbst abgewickelt.

Von den drei Beitrittsprogrammen wird SAPARD zweifellos den größten Einfluss auf die ländliche Entwicklung haben, auch wenn die zur Verfügung stehenden Mittel die Investitionen, die erforderlich wären, bei weitem nicht abdecken können.

Die Verhandlungen um die Ausführung des Programms befinden sich in vollem Gange. Jedes der Beitrittsländer hat einen Plan zur ländlichen Entwicklung ausgearbeitet, in denen die Prioritäten für die ländliche Entwicklung in den kommenden Jahren dargelegt werden. Grundlage für die Ausarbeitung der nationalen Pläne zur ländlichen Entwicklung ist die Verordnung (EG) Nr. 1268/1999, in der die folgenden sechzehn förderfähigen Maßnahmen zur Unterstützung der ländlichen Entwicklung vorgegeben sind:

- Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe
- Verbesserung der Verarbeitung und der Vermarktung von landwirtschaftlichen und Fischereierzeugnissen
- Verbesserung der Strukturen für Qualitäts-, Tier- und Pflanzenschutzkontrollen
- Förderung landwirtschaftlicher Produktionsmethoden, die zum Umweltschutz beitragen sollen
- Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeiten in ländlichen Gebieten
- Einrichtung von Entlastungs- und Verwaltungsdienstleistungen für landwirtschaftliche Betriebe
- Einrichtung von Erzeugergemeinschaften
- Dorfsanierung und Erhaltung des ländlichen Erbes
- Verbesserung des Landes und Flurbereinigung
- Aufstellung und Aktualisierung von Landregistern
- Verbesserung der beruflichen Bildung
- Entwicklung und Verbesserung der ländlichen Infrastruktur
- Verwaltung der Wasserressourcen
- Förderung der Forstwirtschaft, einschließlich der Aufzucht
- Investitionen in forstwirtschaftliche Betriebe im Besitz privater Waldbesitzer und Verarbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse
- Finanzierung der technischen Unterstützung einschließlich Studien

Aus dieser Palette von Maßnahmen konnte jedes Beitrittsland für den nationalen Plan zur ländlichen Entwicklung eine oder mehrere als Prioritäten auswählen. In der SAPARD-Verordnung wird jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Markteffizienz und Hygiene- und Qualitätsstandards sowie die Schaffung neuer Arbeitsplätze in jedem Plan eine starke Gewichtung haben sollten.

Die Europäische Gemeinschaft kann im Rahmen des SAPARD-Programms für maximal 75 Prozent der gesamten in Frage kommenden Ausgaben der öffentlichen Hand für bestimmte Interventionsmaßnahmen aufkommen. Handelt es sich um Investitionen, die Einnahmen einbringen, kann die gesamte öffentliche Unterstützung bis zu 50 Prozent der in Frage kommenden Kosten der Maßnahme betragen; bis zu 75 Prozent dieser öffentlichen Unterstützung können über SAPARD finanziert werden.

5 Probleme und Herausforderungen bei der Implementierung von SAPARD in Polen

5.1 Strategie zur ländlichen Entwicklung im Rahmen des SAPARD-Programms

Polen als größtes und bevölkerungsreichstes Beitrittsland zur EU, in dem zudem noch ein großer Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft zu finden ist, beansprucht für sich den größten Anteil des SAPARD-Etats. Die Zuweisungen betragen jährlich 168 Millionen EURO.

Die polnische Regierung hat eine erste Version des Plans zur ländlichen Entwicklung im Dezember 1999 eingereicht. Die darin dargelegte Mehrjahresstrategie stützt sich auf zwei Schwerpunkte, die Erhöhung der Markteffizienz in der Land- und Ernährungswirtschaft und die Verbesserung der Voraussetzungen für Wirtschaftsaktivitäten und Schaffung von Arbeitsplätzen.

Um diese Zielsetzungen zu verwirklichen, hatte die Regierung aus den bereits dargestellten Maßnahmen folgende ausgewählt:

Schwerpunkt 1:

- Verbesserung der Verarbeitung und der Vermarktung von landwirtschaftlichen und Fischereierzeugnissen.
- Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, einschließlich Unterstützungsprojekte für die Fleisch- und Molkereiproduktion sowie für Umweltschutzprojekte zur Bekämpfung unerwünschter Folgen landwirtschaftlicher Produktion.

Schwerpunkt 2:

- Entwicklung und Verbesserung der ländlichen Infrastruktur. Im Rahmen dieser Maßnahme wird die Entwicklung technischer Basisinfrastruktur unterstützt.
- Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeiten in ländlichen Gebieten. Diese Maßnahme stellt Mittel bereit für individuelle Business-Projekte außerhalb der konventionellen Landwirtschaft, für Marketing- und Informationsinitiativen sowie für Agrarumweltmaßnahmen und Aufforstungsprojekte.

Mit drei weiteren Maßnahmen wird ein ergänzender Schwerpunkt „Förderung der Humanressourcen“ umgesetzt:

- Agrarumwelt Projekte und Aufforstungsmaßnahmen,
- Aus-/Weiterbildung,
- Technische Hilfe.

Die im SAPARD-Plan enthaltenen Maßnahmen ergänzen die durch die Regierung verabschiedeten allgemeinen Leitlinien zur ländlichen Entwicklung. Diese wurden im Juli 1999 in der sogenannten *Kohärenten Strukturpolitik für ländliche Räume und landwirtschaftliche Entwicklung* festgelegt. Diese strukturpolitischen Leitlinien beziehen sich auf einen Zeitraum von sechs Jahren (2000-2006). Komplementär zum SAPARD-Programm sind Maßnahmen unter PHARE, die sich auf den ländlichen Raum beziehen sowie Maßnahmen unter dem Programm zur ländlichen Entwicklung der Weltbank.

Der polnische SAPARD-Plan enthält außerdem eine detaillierte Beschreibung der vorgesehenen Maßnahmen und Submaßnahmen, einen indikativen Gesamtfinanzierungsplan sowie eine Ex-ante-Evaluation. Voraussetzung für die Ausarbeitung des Plans war die Konsultation aller beteiligten Behörden sowie der geeigneten Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner. Eine Liste der konsultierten Institutionen mit einer Zusammenfassung der Kommentare ist ebenfalls im polnischen SAPARD-Plan aufgenommen. Im September 2000 hat der STAR-Ausschuss (Ausschuss für Agrarstrukturen und die Entwicklung des Länd-

lichen Raums) der Europäischen Kommission das polnische Programm genehmigt.

5.2 *Verwaltung und Implementierung von SAPARD in Polen*

Wie bereits erwähnt verläuft die Implementierung von SAPARD dezentral, das heißt, die Bewilligung von Geldern für förderungswürdige Projekte erfolgt im Land selbst. Aus diesem Grund erfordert SAPARD den Aufbau von Verwaltungsstrukturen, welche die Ausführung des Programms gewährleisten.

Das Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in Warschau ist verantwortlich für die allgemeine Koordinierung des Programms. Die Aufgaben des Ministeriums bestehen darin, das Interesse der Zielgruppen für SAPARD zu wecken und Informationen zur Verfügung zu stellen sowie die entsprechenden Berichte der Zahlstelle und der ausführenden Behörden zu prüfen. Innerhalb des Ministeriums werden diese Aufgaben durch die Abteilung für Beitritts Hilfen und Strukturfonds wahrgenommen.

Außerdem wurde eine SAPARD-Koordinierungsstelle eingerichtet, welche in finanzieller und organisatorischer Hinsicht für die Programmabwicklung zuständig ist. Diese Funktion wurde in Polen der ARMA (*Agency of Restructuring and Modernisation of Agriculture*) zugewiesen. ARMA operiert von ihrem Sitz in Warschau aus und hat sechzehn Unterabteilungen im ganzen Land. Die Agentur steht unter der Aufsicht des Finanzministeriums sowie des Ministeriums für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

In organisatorischer Hinsicht ist ARMA zuständig für die Annahme und Auswahl von Projektvorschlägen, Vertragsschließungen mit den Endbegünstigten sowie Monitoring und Überprüfung der bezuschussten Projekte. Außerdem operiert ARMA als Zahlstelle. In dieser Funktion ist ARMA verantwortlich für die Überprüfung der Anträge, die Autorisation und Ausführung von Zahlungen sowie für die Abrechnung der Zahlungen.

Eine unabhängige Kontrolleinheit wird die Ausführung der Projekte anhand von direkten Kontrollen der Endbegünstigten überprüfen.

5.3 *Probleme*

Die Implementierung von SAPARD verläuft nicht reibungslos. Sowohl bei der Vorbereitung des Programms als auch hinsichtlich der bevorstehenden Realisierung hat die Autorin folgende Probleme identifiziert.

Der Umgang der Unterstützung ist klein gemessen an den Erwartungen der Begünstigten. Obwohl Polen den größten Teil aus dem SAPARD-Budget erhält, deckt SAPARD bei weitem nicht die Investitionen, die für eine umfassende, multifunktionale ländliche Entwicklungsstrategie nötig wären. Demgegenüber sind die Erwartungen,

die polnische Landwirte und Betriebe in der Nahrungsmittelherstellung in das Programm haben, sehr groß. Den Endbegünstigten ist oft nicht klar, dass SAPARD nur eine Komponente einer umfassenden, polnischen Entwicklungsstrategie sein kann. Dementsprechend neigen sie dazu, ihre Erwartungen in die Europäische Union hochzuschrauben und bei Enttäuschung dieser Erwartungen, ihren Ärger ebenfalls auf die EU zu projizieren.

Die Kooperation der für das SAPARD-Programm relevanten Akteure lässt zu wünschen übrig. Dies gilt sowohl für die Ausarbeitung des nationalen Plans als auch in Hinblick auf die zukünftige Implementierung. Nachhaltige ländliche Entwicklung setzt voraus, dass ein Problem ganzheitlich, das heißt aus wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Perspektive betrachtet wird. Auf verschiedenen Ebenen lässt sich in Polen mangelnde Bereitschaft zur Kooperation beobachten. Die SAPARD-Verordnung schreibt Anhörungen zur Beteiligung der betroffenen Behörden und Einrichtungen sowie geeigneter Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpartner vor. Gerade aus dem Umweltbereich haben sich verschiedene Organe beklagt, während der Vorbereitung des SAPARD-Programms nicht involviert gewesen zu sein. Aber auch viele NROs treten oft hauptsächlich für ihre eigene Sache ein und vernachlässigen den Kontakt zu anderen Akteuren. Dabei kann zum Beispiel die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, der ja grundsätzlich die Entwicklung ankurbeln kann, äußerst erfolgreich sein. Auch den Landwirten und Firmen in der Landwirtschaft kann man unzureichende Zusammenarbeit vorwerfen. Aufgrund von historischen Erfahrungen- die von oben herab verordnete Kollektivierung hat tiefe Spuren hinterlassen- wehren sich Privatunternehmer und Landwirte gegen jegliche Form von Zusammenschlüssen. Es erfordert viel Überzeugungsarbeit, klarzumachen, dass Genossenschaften und Erzeugergemeinschaften in Westeuropa gute Arbeit geleistet haben.

Die unzureichende Vorbereitung der Endbegünstigten stellt ein weiteres Problem dar. Zwar wissen viele Landwirte und Betriebsinhaber vom SAPARD-Programm und warten ungeduldig auf dessen endgültige Implementierung. Doch längst nicht alle erfüllen die Voraussetzungen für die erfolgreiche Lancierung eines SAPARD-Projekts. Es reicht bei weitem nicht aus, die Antragsformulare ausfüllen zu können. Ein Projektantrag erfordert vor allem in finanzieller Hinsicht eine ausführliche Vorbereitung, die wahrscheinlich viele potenzielle Endbegünstigte überfordern wird. In diesem Zusammenhang ist auf Unzulänglichkeiten im Informationssystem hinzuweisen. In den Augen der Autorin werden zwar viele Informationsveranstaltungen organisiert, auf denen Landwirte über die Möglichkeiten des SAPARD-Programms informiert werden. Die Informationen sind allerdings oft sehr oberflächlich, und die Zielgruppe verliert schnell das Interesse an weiteren Informationen.

Unzureichend vorbereitet sind auch die mit der Abwicklung des Programms beauftragten Organe. Es wurde

bereits darauf hingewiesen, dass SAPARD im Gegensatz zu anderen Heranführungsinstrumenten dezentral abgewickelt wird. Die Beitrittskandidaten sollen dadurch den Umgang mit Geldern aus dem Strukturfonds kennen lernen. In der polnischen Verwaltung gibt es derzeit einen Mangel an Beamten, die mit den vielfältigen Aufgaben der SAPARD-Implementierung - Monitoring, Evaluierung, Buchhaltung, Kommunikation - betraut werden können. Denn viele fähige Leute, die Fremdsprachen beherrschen und die Prozeduren der EU kennen, werden von den vergleichsweise niedrigen Gehältern in der Verwaltung abgeschreckt und gehen deshalb in die Wirtschaft. Der Aufbau der für SAPARD zuständigen Verwaltungsstruktur, insbesondere die Einrichtung der Zahlstelle, hat dementsprechend viel Zeit in Anspruch genommen und den Start des Programms verzögert. Auch in Zukunft wird dieser Mangel an Fachkräften ein großes Problem bei der Ausführung des Programms sein.

Die Tatsache, dass private Mitfinanzierung für SAPARD-Projekte vorausgesetzt wird, könnte zu einer einseitigen Verwendung von SAPARD-Geldern für größere Projekte führen. Kleineren und mittelgroßen Betrieben, die durchaus Entwicklungspotenzial haben, könnte der Zugang zur Unterstützung versperrt bleiben, da sie die Eigeninvestitionen nicht aufbringen können. Die Befürchtung liegt nahe, dass Betriebe, die von vorneherein besser gestellt sind, begünstigt werden. Dies hätte auch Folgen für die Umwelt, da kleine, naturnahe Betriebe den Anschluss an die Modernisierung verlieren könnten und große, intensive Betriebe dominieren.

Die Idee der Nachhaltigkeit unter Einbeziehung von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkten gerät bei der Diskussion um das SAPARD-Programm manchmal in den Hintergrund. Die SAPARD-Richtlinie beruft sich ganz eindeutig auf das Prinzip der Nachhaltigkeit. Bei der Ausführung des Programms besteht allerdings die Gefahr, dass der Umweltfaktor vernachlässigt wird. Angesichts des zunehmenden Konkurrenzdrucks werden umweltschonende Produktionsmethoden oft als Luxus angesehen.

6 Schlussfolgerungen

Angesichts der oben genannten Probleme besteht eine der größten Herausforderungen darin, die vom SAPARD-Programm betroffenen Bevölkerungsgruppen auf allen Ebenen - Landwirte, Kleinunternehmer, Nichtregierungsorganisationen, beratende Einrichtungen und Behörden - bei der Ausführung des SAPARD-Programms einzubeziehen und sie dementsprechend vorzubereiten. Für die Implementierung ist zunächst einmal ein Ausbau der Kapazitäten in der Verwaltungsstruktur notwendig. Dies gilt für die zentralen Koordinierungsstellen als auch für die verantwortlichen Organe auf den unteren Ebenen, also in den Wojewodschaften, Kreisen (*powiat*) und Gemeinden. Zur Zeit sind die mit der Vorbereitung von SAPARD

betrauten Beamten hoffnungslos überfordert. Trainingsmaßnahmen und sogenannte Twinning-Projekte, das heißt, der Einsatz von Beamten aus EU-Mitgliedsstaaten, werden hier eine wichtige Rolle spielen. Ergänzend hierzu müssen Einrichtungen außerhalb der Verwaltung geschaffen werden, welche die Ausführung von Fördermaßnahmen unterstützen. Diese könnten beratende und informierende Aufgaben übernehmen und eine Brücke zu den Endbegünstigten bilden.

Das SAPARD- Programm ist nach den Prinzipien der europäischen Strukturhilfe organisiert. Dazu gehören an erster Stelle das Subsidiaritätsprinzip und der ‚bottom-up‘ Ansatz. Formell sind die Voraussetzungen dafür nach der Verwaltungsreform im Jahr 1998 gegeben: die Selbstverwaltung in den Wojewodschaften, den neugebildeten Kreisen und den Gemeinden konnte gestärkt werden. Es bedarf jedoch einer weiteren Festigung der Strukturen und einer verstärkten Einbeziehung der unteren Ebenen bei der Programmplanung.

Des Weiteren ist eine Mobilisierung und Einbeziehung der Bevölkerung bei der Ausführung des SAPARD- Programms unverzichtbar. Die weitverbreitete Erwartungshaltung muss umgelenkt werden in eine aktive Vorbereitung und Partizipation. Die Autorin hat beobachtet, dass dort, wo einflussreiche und aktive Bürgermeister und Gemeindebewohner Initiativen ergriffen haben, bereits vielversprechende Projekte verwirklicht wurden, während andere Gemeinden untätig bleiben und auf Unterstützung warten.

Auch hier spielen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen eine Schlüsselrolle. Ziel der Maßnahmen muss sein, den Landwirten die Möglichkeiten des SAPARD- Programms und anderer Förderprogramme näher zu bringen, das Bewusstsein für eine umweltgerechte und nachhaltige Landwirtschaft zu steigern und Einkommensquellen außerhalb der konventionellen Landwirtschaft anzuregen.

Danksagung

Frau Haugwitz hat in einem Zeitraum von einem Jahr als Stipendiatin der Robert Bosch Stiftung und Gastwissenschaftlerin am Institut für Pflanzenernährung und Bodenkunde der FAL in relevanten Institutionen in Deutschland, Brüssel und Polen praktische Erfahrungen gesammelt. Der Bericht ist im Rahmen der Aktivitäten der "Working Group of Agriculture" der HELSINKI Kommission (HELCOM WGA) zustande gekommen. Die Autoren danken außerdem den Beamten der SAPARD-Einheit in der Generaldirektion für Landwirtschaft der Europäischen Kommission, den Mitarbeitern des Verbandes EKOROL in Kielce, Polen, sowie Herrn Drygaz im polnischen Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung.

Literatur

- Anon (1998) Agricultural situation and prospects in the Central and Eastern European Countries : Poland. Working Document June 1998. European Commission. Directorate for Agriculture (DG VI)
- Anon (1999a) Coherent Structural Policy for Rural Areas and Agricultural Development. Ministry of Agriculture and Food Economy, Warsaw
- Anon (1999b) Verordnung (EG) Nr.1267/99
- Weingarten P (1999) Strukturelle Probleme der polnischen Landwirtschaft in Hinblick auf die Eingliederung in die EU. In: Markus Mil-denberger (ed) Polens Landwirtschaft auf dem Weg in die EU. Springer, Berlin